清政府外债政策述评

隆武华

China's began to incur foreign debt in the later part of the Qing Dynasty. The origin of this debt can be traced back to the loans and "merchant arrears" to foreign traders of the Canton Cohong. In general, the Qing government's foreign debt policy can be divided into three stages: the prohibition on borrowing foreign capital, followed by the cautious borrowing of foreign funds and eventually a reliance on foreign debt. These successive policies appeared to haphazard, one-sided and passive. In reality the Qing Dynasty had many specific provisions regarding foreign borrowing, and there was much debate over the merits of foreign borrowing. Assessing government policy, requires a concrete analysis of the actual conditions which avoids oversimplification of government policy.

中国的外债始于清代后期，其渊源可追溯到清代前期广东十三行对外商的借款和"行欠"。据初步统计，鸦片战争以前，除外商贷款外，十三行的行欠共20笔，债务额约1000万两(库平银)，鸦片战争以后清政府共举借外债208笔，债务总额达13亿多银两，其中赔款借款或赔款转化为外债(包括庚子赔款)7.9亿两，各种行政借款0.4亿两，镇压起义与革命的借款0.2亿两，实业借款3.7亿两，海防与塞防及抵御外侮的借款0.8亿两。这些"行欠"、外债与清政府的外债政策密切相关。下面拟分三个阶段对清政府的外债政策作一些考察和评论。

一、"禁止借领外国资本"及行欠变外债(1759—1840)

1．外商对行商贷款与清政府禁止借领外国资本

中国是东方文明古国，中国的钱币在相当长的历史时期内流通于东亚及东南亚，"当时东至日本，南至南海诸国，多行使中国铜钱，俨然已取得国际支付货币的地位"①。在国力鼎盛的时刻，外债对当时的中国而言简直不知是何物。明末清初之后，随着西方商人的东来，西洋资本(番银)跟着在中国沿海登陆，开始发挥其魔杖般的作用。1625年，葡萄牙殖民者通过向广东地方官员行贿，获得了中国领土澳门的暂居权，之后每年向明王朝交纳2万余两白银保持这种特权。1684年，康熙皇帝宣布"开海"贸易，西方商人逐渐集中到广州一口，与中国官方指定的广东十三行行商做生意。由于清政府对白银进口实行免税和鼓励政策，以及当时中西之间利率差距巨大，外商视高利贷贷款为利薮，在广东活动十分猖獗。除英国东印度公司外，十八世纪七十年代兴起的"第一批散商"，就是以放高利贷为目的的。②

限于资料，我们目前尚弄不清楚最早的一笔贷款始于哪一年。据档案记载，乾隆二十四年(1759年)，在广东英商"洪任辉案"的调查过程中，广州地方当局发现，在中西贸易中，有些外

商"将所余资本,留于粤厅,嘱请内地熟识经营之人,立约承领,出省贩货,冀获重利";也有本地商人"向夷商借领本银纳息生理者"。针对这种情况,两广总督李侍尧根据清政府的旨意制定了"约束外商五事",其中有一条就是"禁止借领外商资本":"内地民人,概不许与夷商领本经营,往来借贷,倘敢违故,将借领之人,照交结外国,借贷诓骗财物问拟,所借之银查追入官,使外夷并知炯戒"[3]。

这一文件,是我们目前能够看到的清政府对待外商资本的第一个文件。它是从限制外国商人的高利贷盘剥以及防范外国商人借助贷款控制行商出发的,其合理性和必要性是无可怀疑的。当然,清政府的这一命令又是很难实现的。由于行商的牙行商人性质,"实在资财素裕者不过三四家,其余虽皆有同商互保承充,而本非殷实"[4]。由于行商乃封建官商,是封建官府与官吏勒索敲诈的对象,他们在对外贸易中常常处于不利的境地,不得不依赖外商贷款,忍受外商的高利贷盘剥,并愈演愈烈。到十九世纪,外商贷款几乎成了广东洋行商人获得资金甚至渡过难关的一个重要渠道。关于这一点,从英国东印度公司留下的档案中可以清楚看出。如1814年8月、1825年2月,东印度公司给广东七家缺乏资金的洋行分别贷款226000、231480两。1819年,东印度公司又贷给行商325000两,以供他们向皇帝进贡和助饷之用。1827年,为了使行商顺利过年,东印度公司又贷给行商现银869567元,开给汇票790338两[5]。

从严格意义上讲,外商对广东十三行行商的贷款,属于私人贷款性质,但它确实开创了外国商人对中国贷款的先河,因而成为中国外债的雏形。由于手头资料的不够,这些贷款究竟有多少,目前仍无法统计。

2.行欠演变为外债

在中西正常贸易中,中国的丝、茶、瓷器与南京布是西方商人抢购的对象,而西方的所谓棉织品、毛织品和金属品在中国则是不太受欢迎的商品,因此中国就一直处在贸易顺差的地位,西方商人不得不每年用船装运大量的白银来华。"五丝八丝广缎好,银钱堆满十三行",就充分反映出粤海关贸易及白银入口的盛况。在没有银行制度的情况下,中西贸易的扩大,带来了中西商人之间频繁的资金往来,商业信用日益活跃。以广东十三行行商为例,伴随着商品买卖中赊购赊销、预付现款或预付订金,行商与外商之间出现了大量的债务关系。

对于这种商业信用,清政府要求"年清年款",在屡禁不止、愈禁愈多的情况下,不得不对"年清年款"的规定作一些修正,允许行商与外商之间存在有债务关系:"嗣后洋商拖欠夷人货价,每年结算,不得过十万两,如有拖欠过多,随时勒令清偿"[6]。在这种政策下,中西商业信用更大,据初步统计,从1772—1833年,仅英国东印度公司与广东十三行间累计债务达5591万两,其中十三行行商欠外商3001万两,外商欠行商2590万两,年平均约100万两,远远超过10万两之数。这不能不说是清政府禁止借领外国资本政策的失败。

需要说明的是,这种正常的商业信用还不是行欠。行欠是正常商业信用破产后行商丧失偿还能力的债务。由于广东十三行行商属于封建官商,行商与行商之间往往有互保的连带关系,因此,一家行商倒闭后的债务,清政府除了将此行商抄家外,有时则责令其他行商代赔,有时则命令地方官员暂时从官库中动支,以免除外商的纠缠,从而使行欠这种私债带有准官债的色彩。随着广东洋行制度的危机,行欠以空前的规模扩展着,行商大量破产。据笔者初步统计,从1759—1837年,约有20家行商宣布破产,债务总额达911万两以上(见表1)。

表 1　清代前期广东十三行行欠表(单位:两库平银)

序号	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
时间	1759	1774	1777	1778	1780	1780	1784	1791	1795	1796
行名	资元行	聚丰行	丰进行	广顺行	泰和行	裕源行	义丰行	---	而益行	万和行
行商	黎光华	蔡国辉	倪宏文	陈　某	颜时瑛	张天球	蔡昭复	吴昭平	石中和	蔡世文
欠数	50000	待　查	11726	20000	947800	306600	166000	175000	598000	228167
序号	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
时间	1809	1810	1810	1823	1825	1827	1828	1829	1836	1837
行名	万成行	会隆行	达成行	丽泉行	西成行	同泰行	福隆行	东生行	兴泰行	天宝行
行商	沐士方	郑崇谦	倪秉发	潘长跃	黎光远	麦觐廷	关成发	刘承澍	严启昌	梁承禧
欠数	240000	979000	410000	308565	497000	350000	1330000	209348	1583007	700000

1836 年、1837 年,兴泰行严启昌、天宝行梁承禧先后宣告破产,积欠英商债务达 300 万元以上,经过第一次鸦片战争,英国侵略者在《南京条约》中胁迫清政府同意,尚未偿还的 300 万元"行欠","准明由中国官场赔还"。这 300 万元"行欠"就在英国侵略者的刺刀底下由私债变成了国家公债即外债,从而以特殊方式开了中国外债的先河。这不能不说是对这一阶段清政府"禁止借领外商资本"的莫大讽刺。

二、谨慎举借外债阶段(1840—1895 年)

1. 清政府默许、批准各省为镇压农民起义举借外债

第一次鸦片战争后,清政府陷入严重的财政经济危机当中。国库一改战前盈余的状况,一空如洗,"财用之不足,内外臣工,人人忧虑"⑦。为此,清政府采取各种手段进行搜括,"旧捐税更重更难负担,此外又加上新税捐",从而点燃了中国人民反帝反封建的熊熊烈火,清政府的统治处于风雨飘摇之中。为了挽救垂危的统治,清政府发布了"就地筹饷"的上谕,要求"以本省之钱粮,作本省之军需"⑧。这样,继自办团练、开征厘金、赊购雇募洋船洋炮之后,东南沿海各省又开始尝试以海关收入作抵押向外商举借外债,并且往往是"先斩后奏",开创了世界上地方政府"直接为国际交往以借外债的先河"⑨。

对于各省举借外债的举动,清政府的心情是矛盾和不平衡的,它深知这是各省继厘金之后一个比较容易筹饷的手段,拒绝批准或严禁借贷不仅不可能,而且还会因筹不到款而使农民起义的烈火越烧越旺。于是清政府就采取了默认的态度,听任沿海各省在较小范围内自借自还。关于这种情况,我们可以从下面的例子中看出一二。如 1862 年 5 月,福建巡抚徐宗幹继年初向福州、厦门英法商人借款 40 万两之后,又续借了 10 万两。徐宗幹的这个举动引起了清廷的注意和不满。上谕声称:"徐宗幹奏请仍暂借洋商银十万两,……所奏各情,自系为各军粮饷易

于应手起见”，但“若概行汇借，将来各省效尤，难保不致生轇轕。……洋人视利最重，亦难保不致纠缠。……嗣后于饷需一切，务当妥为通筹，期于无弊，不得仅顾目前，率行汇借，致启弊混之渐”。[10]这是清廷就各省自行举借外债的首次正式表态，充分反映了清中央政府对各省地方政府举借外债的举动至少是持保留态度或慎重态度的。

1867年2月，为镇压进入陕西的西捻军与陕甘回民起义军，钦差大臣、督办陕甘军务的左宗棠向清政府提出：西北为“凋敝之区”，没有“现成巨款筹办一切”，不能“放手做去”，要求向上海洋商议借银120万两。4月，清政府批准左宗棠的请求，“自应照该大臣所请，迅筹巨款，以期集事”[11]。这就是第一次西征借款。第一次西征借款不同于它以前各次由各省地方当局“先斩后奏”的借款，它是左宗棠先提出建议，经清政府许可后才由各海关代借的，说明清政府在农民起义的打击下对外债由默许转变为赞同，从而构成为清中央政府第一笔正式对外举借的外债。

2. 清政府为加强海防塞防与抵御外侮而借款

清政府“外须和戎”的反动政策，助长了外国侵略者侵略中国的野心。这样，从十九世纪七十年代开始，外国侵略者纷纷把矛头指向中国，加强了对中国的侵略，中国海疆、陆疆同时告警。在这种情况下，清政府不得不开始整顿海防、塞防。

在海防与塞防的建设过程中，清政府排除了李鸿章等人放弃新疆，把西征之费“匀作海防之饷”的极端主张，采纳了左宗棠等人海防与塞防并重的意见，并下大力气保证西征军的军需粮饷供应。1876年1月，左宗棠在各省关协饷仅到“常年解款之半”、前线“饷源涸竭”的情况下，向清政府提出允借洋款1000万两，由各省关应协西征军饷分十年划扣拨付。清政府以左宗棠出关饷需紧迫，若不准如所请，于西陲大局殊有关系，要求两江总督兼南洋通商大臣沈葆桢照左宗棠所奏妥为筹议。沈葆桢接到上谕后，立即与江苏巡抚吴元炳联名上奏清政府，以“此举有病于国，关系綦大。即西陲军事，稍纾目前之急，更贻日后之忧”，表示“出关饷需碍难借用洋款”[12]。也就是说，沈葆桢拒绝代左宗棠代借洋款。

沈葆桢的奏折如一石激起千重浪，在清政府内部引起巨大反响，于是清政府继海防塞防大讨论之后，又开始围绕要不要举借外债问题进行了讨论。3月8日，李鸿章致函沈葆桢，对沈葆桢的举动表示赞赏。11日，福建巡抚丁日昌以土耳其、波斯等国“皆因公债过重，致利权全为他国所执，国势因此削弱，前车之鉴可以寒心”，向清政府提出“洋债不宜多借”，不足之数由各省应解西征款中预提15个月。3月16日，左宗棠再次上奏清政府，对沈葆桢等人的观点进行了驳斥，论证了借款“迅赴戎机”的必要性。他说：“平心而言，借用洋款实于中国有益无损。泰西各国兴废存亡，并非因借债与不借债之故”。更何况“借千万之巨款济目前急需，可免悬军待饷；十年计息所耗虽多，而借本于前，得以迅赴戎机，事之应办者可以速办，……计十年中所耗之息可取偿十年之中”。基于这种认识，左宗棠仍请求清政府“敕下两江督臣，即代臣借洋款四百万两，迅解来甘”[13]。左宗棠的话语打动了清政府，清政府遂于3月26日决定准其借用洋款五百万两。同时从户部拨款200万两，并采纳丁日昌的“变通办法”，由各省应解西征协饷中提前拨解300万两，以凑足一千万两之数。

上述的争论，是清政府内部关于外债问题的第一次讨论。表面看来，洋务派首脑人物之一的沈葆桢、李鸿章反对借款的立场，颇有些令人费解。其实，稍一分析，就不难发现，他们反对的只是把借款用于西征上，这与他们先前停西征、放弃新疆的主张如出一辙。在这次争论中，清政府不顾沈葆桢、李鸿章等人的反对，大胆破除原先“不得辄向洋人筹借”的规定，支持左宗

棠的借债主张，这是有利于抵御阿古柏侵略及收复新疆的伟大事业的，与它以前默许借债镇压农民起义的反动立场是不能相提并论的。同样，这个结论也完全适应于清政府在加强沿海海防和抵御法国、日本侵略战争中的外债政策。

当然，我们必须注意到，就是对加强海防等的借款，清政府也是小心在意的。这可以从清政府反对借债购舰中看出一二。中法战争结束后，清政府发出了"大治水师"的上谕，要求各省督抚各抒所见，确切筹议，迅速具奏。1885 年 7 月 13 日，两江总督曾国荃上奏《遵旨筹议海防折》，说："欲张军械，非练水师不可；欲练水师，非购铁甲等船不可；欲购铁甲等船，非挹注五省之财，通力合作不可"，"而犹不能不借洋款"⑭。慈禧太后对此极度重视，将它"留中"以"待集议施行"⑮，并朱批道："所奏海防各事，均为未雨绸缪之计，著次第举行。至借洋债以购兵轮，究非长策，著另筹办法具奏"⑯。不久，曾国荃再次向慈禧重申借洋债购舰主张，说正与洋商订议购船借款合同。曾国荃的借债购舰主张与行动，充分反映出中法战争后汉族地方大员急于建立中华水师的焦灼心情，是很有代表性的。但却引起了慈禧太后的勃然大怒，她传谕军机大臣，称："该督未候谕旨，辄向洋商议商巨款，并录稿知会各省，未免草率，著传旨申饬。拟借洋款，如尚未订准，即著毋庸议借。倘已经借定，即将此款存储，不准擅行动用"⑰。这样，慈禧太后在海防建设大讨论之初，借批评曾国荃的机会，确立了少借外债甚至不借外债的政策。

3. 清政府围绕"借债筑路"的讨论

修筑铁路是世界经济发展史上的一个重要里程碑，借债筑路更是世界各国的通例。中国的铁路建设是举步维艰。洋务派提出修筑铁路的主张甚早，但慈禧太后不予理睬和接受。1880 年 12 月 3 日，因中俄危机而被慈禧太后召见的前直隶提督刘铭传上奏清政府"奏请筹造铁路折"。在这个奏折中，刘铭传向慈禧太后分析道："自强之道，练兵、造器固宜次第举行，然其机括，则在于急造铁路。铁路之利于漕务、赈务、商务、矿务、厘捐、行旅者，不可殚述。而于用兵一道，尤为急不可缓之图"。为此刘铭传建议慈禧太后借洋债修铁路，并先修清江至京师一路，"与本年议修之电线相表里"⑱。对于刘铭传的这个建议，慈禧太后下令著李鸿章、刘坤一悉心筹商，妥议具奏。李鸿章早有心修铁路，遂在奏折中向慈禧太后列举了兴修铁路的九大好处，建议慈禧太后"力排浮议，破除积习而为之"，并说："现值帑项支绌之时，……刘铭传所拟暂借洋债，亦系不得已之办法"⑲。新任两江总督兼南洋通商大臣刘坤一也表示：铁路火车便于征调转输，为智愚所共晓。但翰林院侍讲学士张家骧、顺天府府丞王家璧、翰林院侍读周德润、通政使司参议刘锡鸿等，坚决反对修筑铁路，并以所谓的"夷夏之变"，攻击刘铭传、李鸿章"直欲破坏列祖列宗之成法以乱天下"，要求清政府"严行申饬，以为邪说惑民者戒"⑳。1881 年 2 月 14 日，慈禧太后发布谕令，称："铁路火车为外洋所盛行，中国若拟创办，无论利少害多，且需费至数千万，安得有此巨款，流弊尤多。叠据廷臣陈奏，佥以铁路断不宜开，不为无见，刘铭传所奏，著毋庸议"㉑。慈禧太后这种因循守旧、不识时务的愚顽做法，使中国的铁路建设又一次推迟了，从而对于中国的自强振兴与海防建设带来不可估量的损失。到 1889 年，慈禧太后才认识到修筑铁路"为自强要策"，从此以后，争论达 30 年之久的要不要修铁路的问题才转变为如何修筑铁路的问题。

要修铁路，就得筹巨款。在这个问题上，洋务派内部意见也不一致。李鸿章根据自己修筑津沽铁路、津通铁路的经验，认为：修筑铁路，"非有现款三千万不能动手，集商股、拨部帑断不济事，只有以轻息借洋债，约二三十年，就铁路余利分次清还，可无须关税作抵。此须朝廷作主，乃能取信外人。千载一时，舍此别无办法"㉒。新任湖广总督、洋务派的后起之秀张之洞则

认为:"洋款、洋铁两端皆必至坐受盘剥,息外有息,耗中有耗",主张由各省招股集款、开炉铸铁[24]。为了统一步调,李鸿章通过电报对张之洞做了一些解释与劝说工作。就在此时,署都察院左副都御史、通政使司黄体芳抢先上奏慈禧太后,力言:"洋款用之甚便,偿之甚难,殆非计之得也"[24]。黄体芳的奏折说动了慈禧太后,慈禧太后立即发布谕令,称:"黄体芳奏,铁路果行,请勿再借洋款,下所司知之"[25]。慈禧太后的这一纸命令,实质上是不允许借洋款筑路。

黄体芳"恶人先告状",并且告准了,使李鸿章举债筑路的愿望落空。关于这一点,李鸿章的亲信盛宣怀当时就承认:黄体芳"封奏专止洋债",使总理衙门"毫无成算",李鸿章"亦无妙策"[26]。更为可悲的是,迫于慈禧太后的高压,总理海军事务衙门及李鸿章、张之洞还不得不联合上奏慈禧表忠心,说:"洋款之举,亟当决不作是想"[27]。在清政府财政十分困难的情况下,不借洋款,修筑铁路当然仍是一句空话。因而这不能不说是中国铁路建设史上的悲剧与闹剧。

三、大规模举借外债的阶段(1895—1911年)

甲午战争后,在巨额赔款的压力下,无论是为了赔款,还是兴办实业或新政,以及镇压资产阶级革命,清政府都借助于外债,从而走上了依赖外债的道路。

1. 清政府为赔款成立筹措借款委员会

中日甲午战争失败后,清政府被迫答应赔偿日本军费2万万两。对于这个数额相当于清政府当时4年财政收入的巨额赔款,中国海关总税务司英人赫德建议道:"将赔款半数——即一亿两——每年由海关税务司内支付二千万两,俟五年之后,再借一千五百万镑,将赔款全部付清"[28]。清政府没有采纳,而是热衷于通过向西方列强借款的办法来偿还。1895年5月9日,即《马关条约》换约后的第二天,光绪皇帝下令组建筹措借款的"委员会",派恭亲王奕䜣、庆亲王奕劻、户部尚书翁同龢、兵部尚书孙毓文、步军统领荣禄、吏部左侍郎徐用仪、户部左侍郎张荫桓、户部右侍郎长麟"办理借款事宜"[29]。这个"委员会"官员品位之高、人数之多,是空前的。因此,它的成立,充分反映了以光绪皇帝为首的清政府已完全放弃甲午战前不得轻易举借外债的政策,确确实实把举债赔款作为清政府的头等大事。这不能不说是清政府外债政策的一个重大转变。

在借款国的安排上,清政府开始是把英国放在优先位置的,"和议甫定,亟应先筹巨款,……仍由汇丰一手经理,已有定议"[30]。清政府的这个政策立即招致了干涉日本归还辽东的俄、德两国的不满。他们通过中国驻俄公使许景澄向清政府施加压力,要求借款首先考虑俄国,"并酌留德、法地步。英银行所商,拟请缓定,以免嫌疑"[31]。在这种情况下,清政府不得不重新排定西方列强对华贷款的顺序,这就是:俄国第一,德、法第二,英国暂不考虑。从某种意义上说,筹措借款委员会的成立,就是根据这种政策行事的。关于这一点,翁同龢当时在日记中写得很清楚。他写道:"午正赴军机处,恭、庆两邸约徐小云、张樵野来,余与荣、长两君皆派办借款也。议借款以俄为最,先拟一电复之(先五千万),明日呈览;再发德法两国,亦开口愿办此事矣"[32]。清政府放弃英国转而实施依靠俄、德、法三国借款的政策,带有浓厚的感恩戴德的味道,它既没有看到俄、德、法三国在干涉还辽时的包藏祸心,也没有考虑英国是中国主要资本输出的国家,从而导致了英、俄、德、法、美等西方列强围绕对华借款权进行激烈的争夺,并进而掀起瓜分中国的狂潮[33]。

2. 清政府"借债筑路"的实业外债政策

1895年7月19日,光绪皇帝鉴于甲午战败的惨痛教训,发布了“力行实政”的上谕。各省督抚均认识到铁路为“通商惠工要务”,主张先修芦汉铁路和津芦铁路,但对于怎样筹款意见仍不一致。张之洞改变过去反对借债筑路的立场,提出:“需款虽巨,可使洋商垫款包办”。天津粮台督办、广西按察使胡燏棻则主张劝立公司,“准民间自招股本”。钦差大臣两江总督刘坤一则认为“铁路必归商办,方为妥善”,主张设铁路公司商办,“由公司借洋款三四千万金,或以铁路抵押,或南北洋作保”[33]。但光绪皇帝却恪守着慈禧太后不许借债筑路的旧立场,命胡燏棻督办津芦铁路,芦汉铁路则筹商股兴办,即不同意借外债修路。这不能不说是光绪皇帝的失策之处,也与他此时热衷于借款赔款的举动形成鲜明对照。

胡燏棻一就任津芦铁路督办,就深感“需款甚巨,若静待招股,断难一时凑集”,于是一改他前面筹商股办铁路的主张,毅然上奏光绪皇帝“津芦铁路经费拟借洋款”折,提出:“惟有暂借洋款,将来以铁路岁入之资,分期拨还,庶足以济目前之急。……十年之后,洋款既清,则此条铁路即为我国经久之业。目下舍此,实无别筹良策”。胡燏棻的改变有其必然性,因为铁路的工程大、工期长、需款巨,这决不是陷入财政困境的清政府所能胜任的,也不是财力不足的一般商民所愿接受的。从世界铁路发展史上看,外资与外债也是起到了十分关键的作用的。因而在当时的中国,必须集中地使用国家权力,利用外资,举借外债,强行进行中国式的资本主义原始积累。但奏折递上去后,光绪皇帝没有立即表态,而是命令督办军务处会同总理衙门“速议具奏”。督办军务处奕䜣、奕劻与总理衙门的大臣对胡燏棻违背只招商股、不借洋债的初衷很是反感,他们对光绪皇帝说:“中国创办铁路,期经开风气,而广招徕。今开办伊始,遽将全路基址、物件抵借洋款,既与创办初心大相剌谬,……应遵原奉谕旨,仍由户部及北洋合力筹拨。……至所请筹借洋款之处,应请毋庸置议”。[35]

如果说胡燏棻尽管在借洋款问题上碰到一鼻子灰,但还可以等待户部、北洋拨款。那么芦汉铁路的“集股”活动则是遥遥无期。首先是众商观望,等到好不容易有几个商人出面“集股”,但一经查验,却发现这些所谓的华商股份背后全是洋股。鉴于这种情况,湖广总督张之洞联络直隶总督兼北洋大臣王文韶对光绪皇帝作了耐心的说服工作,强调“铁路为富强第一要义”,反复说明芦汉“干路必不可缓,洋股必不可恃,华股必不能足”的实在情况,并以“洋债与洋股迥不相同,路归洋股,则路权倒持于彼;款归借债,则路权仍属于我”,解除光绪皇帝对洋债的顾虑。在此基础上,他们正式提出:“款由官借,路由官造,使铁路之利全归于官,策之上也。……专设大员,官督商办,并准由公司一面招股,一面借款为入手第一义”,请求光绪皇帝特旨准设芦汉铁路招商公司,派天津海关道盛宣怀为总理,“使天下皆知事在必成,以一视听,而便设施”[36]。

在张之洞、王文韶的劝说与争取下,光绪皇帝的态度有所改变,遂命盛宣怀来京“以备咨询”。盛宣怀在向总理衙门递交的“拟办铁路说帖”中,大胆提出“借用洋债,事半功倍”,要求“先借官债千万,赶紧造轨,分道开工。俟造成轨道一段,再向洋商贷借一款。拟以实抵,不作空欠”[37]。盛宣怀的主张打动了总理衙门,总理衙门遂将盛宣怀的“说帖”送呈光绪皇帝,并夸张盛宣怀“所陈一切办法,均确有见地”,请求光绪皇帝“准设铁路总公司,命盛宣怀督办”。不久,光绪皇帝亲自召见盛宣怀,由于盛宣怀“奏对均有条理”,深得光绪皇帝的喜爱与嘉奖。于是,光绪皇帝改变态度,准许设立铁路总公司,要求从芦汉干路(双轨)办起,然后苏沪、粤汉亦次第扩充,并同意由该公司“招商股七百万两,借洋款二千万两,商借商还”,再由户部拨款1000万两,南北洋拨款300万两,“以期官商维系,速成巨工”[38]。这样,争论达16年之久的“借款筑路”问题,总算以“商借商还”的形式有了一个比较圆满的结果。

"借债筑路"问题解决后，清政府加快了修筑铁路的步伐。但就在此时，德国借口山东"巨野教案"，命其军舰开进胶州湾，向清政府提出了租借胶州湾的无理要求。以此为导火索，俄国军舰开进了旅顺、大连，将蒙古、满洲视为其势力范围；英国则强租威海卫，把长江流域作为其势力范围；法国则强租广州湾，将两广视为其势力范围。这样，西方列强就掀起了瓜分中国的狂潮，中国处于瓜分豆剖之中。面对这样一种局面，清政府在政治、外交上节节退让，却寄希望于通过借债筑路来打破这种被瓜分、被肢解的局面，维护表面的一统局面。具体说来，就是把英国、美国资本引到被俄国当作势力范围的东北，把俄法资本引入英国的势力范围长江流域，让美国修筑粤汉铁路等。1898年10月的关内外铁路借款，就是被清政府当作抵御俄国侵略的手段。关于这一点，关内外铁路大臣胡燏棻当时就说道："第念东三省全局，已在俄人掌握之中，幸总理衙门大臣与俄使一再辩论，留此一线之路，堪以设法抵御"[39]。在芦汉铁路的建设当中，清政府面对各国的借款角逐，决定借用比利时款（俄、法是其后盾）。再如粤汉铁路，拟议之初，张之洞就以"俄踞北路，故英欲占南路"，建议将"自汉至粤之一段归他国，不归英款，即无后患"[40]。经过反复商量，清政府决议用美款，并于1900年由中国铁路总公司与美国合兴公司正式签订"粤汉铁路借款续约"，议定借款946万两（库平银）。但就在粤汉铁路的勘探与修筑过程中，美国合兴公司背着清政府，擅自违反合同私将公司底股三分之二售与比国公司，董事亦大半易置比利时人。由于比利时的靠山是俄国与法国，它们业已控制了京汉铁路，这就引起了清政府的警惕与不安。张之洞当时就说道："京汉铁路已由比法合办，若粤汉铁路再入其手，则中国南北干路地权，全归比、法等国掌握之中，与俄人所造东三省铁路连为一气，既扼我之吭背，复贯我之心腹。而借款本息太巨，年期过久，限满后断无赎回之望。其为中国大患，殆有不忍者"[41]。为此，清政府向美国政府进行了赎回粤汉路的交涉，并且终于赎回来了。

清政府这种利用"借债筑路"来打破瓜分的政策，有时可以利用列强之间的矛盾达到相互牵制甚至"以夷制夷"的目的，但从总体上看，这种政策是不成功的。不仅不能成功，反而因借款而丧失大量路权、主权。对于这一点，亲历其事的张之洞也不得不承认。他说："今各国皆以铁路为割地之媒"，"睹开矿特权，及明指暗包之言，可见从前所失权利之大，实无穷及"[42]。因而，这种政策执行的结果只能是"以夷制夷"反被夷制。

3. 清政府"借债维持"与依赖外债

1900年6月，八国联军发动侵华战争，向中国勒索了45000万两（库平银）。这笔巨额赔款分三十九年还清，年息四厘，从而形成为庚子赔款借款。庚子赔款，是帝国主义强盗强加给中国人民头上的灾难。在沉重的债务本息的压迫下，清政府一方面加强了对人民的搜括，竭泽而鱼；另一方面又走上了依赖外债的道路。直隶总督袁世凯当时就说："现在财政支绌，京外略同，一旦欲骤巨金，舍贷款外，另无良策"[43]。袁世凯的这一席话，是清政府这一时期财政状况及外债政策的最好的脚注。这一时期，清政府无论是修路开矿、或者是训练新军、或者是弥补亏空及军政开支，甚至于偿还外债本息，均是依赖外债完成的。在此基础上，中国的主权被抵押净尽，清政府确实变成为"洋人的朝廷"。

正因为"借款造路，不免损失利权"，于是以粤汉赎路中湘省士绅"由华人自筑此路"的呼吁为起点，各省纷纷响应，出现了"合力同心，先后争筹自办"[44]的好局面。适应这种情况，清政府采纳实业家、侍郎张振勋"合众商之力兴各处之路"的意见，于1903年12月2日颁布《铁路简明章程》，准许各省集股自办。在这一政策的鼓舞下，各省兴起了修筑铁路的高潮，如广东省修建的潮汕铁路、新宁铁路，江西修建的南浔铁路、漳厦铁路，鄂、湘、粤三省准备分办的粤汉铁

路，以及川汉、云南等铁路的筹建等等。然而，限于资金与技术，几年的实践证明，各省的筑路进程又是十分缓慢的。有鉴于此，清政府准备将铁路干线收归国有，通盘筹画，集中办理。1908 年 6 月 25 日，光绪皇帝发布上谕，以“铁路为交通大政，利商赈灾，运兵转饷，以及开通风气，振兴实业，胥赖乎此。……而绅商集股，请设各公司，奏办有年，多无起色，坐失大利，尤碍交通”，宣布将铁路收归国有，“以期各路迅速造通，上裨国计，下厚民生”[45]。这就是清政府的铁路国有化政策。对于这个政策，史学界往往指责它是反动政策。我们认为，就铁路国有化本身来言，是无可指责的。之所以这样说，是因为像铁路这样投资大、工期长的基础设施，只有由国家出面筹措巨资，才能加快建设进度。当然，应该指责甚至于谴责的是清政府在举借外债时出卖了大量主权，并借铁路国有化之机任意盘剥集股民众。

铁路国有化政策宣布后，清政府内部“借债筑路”的呼声再起。1910 年 3 月 30 日、8 月 19 日，云贵总督李经义、东三省总督锡良相继上奏清政府“请借外债折”和“拟借外债折”，声称：“目前大计，莫急于筹办铁路”，“无款可筹，自惟有议借外债之一法”[46]。9 月 10 日，度支部据此进行议奏，说：“财政日窘，外祸日迫，惟有实行借债可为第一救亡政策。借债乃十年以内救亡之要著，……造路乃十年以外救亡之要著”。不仅如此，度支部还根据古今中外历史上国家财政对外债的依赖关系，把国家财政的状态分为四个时代。这四个时代是：本国财力完全独立之时代；借债维持之时代；债主代为维持之时代；债主监督财政之时代。依据这个划分，度支部认为：中国今日所处的阶段，是“由借债时代渐入于债主代为维持时代。利用之策，乃可复还其财政完全之时代”[47]。度支部的这个分析，代表清政府当时对外债的认识水平，它既充分表明了清政府此时对外债的依赖程度，又十足地勾画出清政府此时债多不愁的心态。

与清政府欢迎“债主代为维持”、“债主监督财政”相反，各省绅民已感性地认识到借外债与丧失主权有某种联系，于是就发起了拒绝借款运动，至少要求“官方如借外债，不得以铁路作抵”[48]。这个运动的发展，是对清政府“借债筑路”政策实施过程中丧失主权过多的回击，它直接演变为保路运动，成为辛亥革命的导火索。

武昌首义，各省响应，清政府的统治处于风雨飘摇之中，但清政府不甘心退出历史舞台，进行了最后的垂死挣扎。为了筹措反革命军费，清政府借口“非常特别之需”，大量出卖国家主权，不惜一切地举借外债。如在东三省总督借款中，清政府为了筹措“出兵费用”，以“专备东省非常缓急之用”，向日本正金银行允诺，只要能立即借款，“任何条件不拘”[49]。再如度支部法比财团勾结借款，度支部大臣载泽声称：“此次借款，实为非常特别之用”，“虽利息较重”，期限长达 60 年，也“不能不勉与定议”[50]。其他如以地产、官产、矿产、铁路等作抵押的条件，就更不用说了。总之，清政府此时就像一个溺水者，视外债为其救命稻草，紧抓不放，念念不忘。其结果当然不能挽救其必然灭亡的命运。

综上所述，自康熙皇帝开海贸易，特别是十八世纪七、八十年代外国高利贷资本进入我国以来，清政府就面临着一个如何对待外资特别是外债的问题。一百多年中，尽管清政府的外债政策大体可分为禁止借领外国资本、蓬慎举借外债以及依赖外债三个阶段。但从总体上看和比较严格意义上说，清政府是没有完整的外债政策可言的。它带有很大的随意性、片面性、被动性，具体的规定、对策居多，借与不借的争论居多，被动落后的情况居多。至于对它的评价，我们也应该具体问题具体分析，对于其借债抵御外侮的政策，我们应该充分肯定；对于其借债镇压农民起义和辛亥革命的反动政策，应该明确其恶债的性质；对于“借债筑路”等实业外债政策，我们在肯定它对加速中国资本主义原始积累和中国铁路建设步伐的同时，指出清政府在此

问题上的延误以及"以夷制夷"反被夷制的恶果;对于依赖外债及债主代为维持政策,则必须坚决加以摒弃。

---

①《梁方仲经济史论文集》,第13页,中华书局1989年版。
②(英)格林堡:《鸦片战争前中英通商史》,第139页,商务印务馆1963年版。
③《广东十三行考》,第97、123页。
④《清代外交史料》嘉庆朝卷四,第32页。
⑤H. B. Morse:《The chronicle of the East Company Trading to China》(1653－1834),第4卷,第150页。
⑥梁廷楠:《粤海关志》,第25卷,第3页。
⑦《曾文正公文集．奏稿》卷1,第25页。
⑧《清实录》(42),第109页,中华书局1986年版。
⑨梁启超:《饮冰室文集》,卷24,"中国国债史"。
⑩⑪⑫许毅:《清代外债史资料》(上),第15—16、37—38、81—82页。
⑬《左宗棠全集．奏稿》(六),第424—425页。
⑭⑯《清末海军史料》(上),第43、45页。
⑮⑰《清实录》(54),第959、959页。
⑱《洋务运动》(六),第137—139页。
⑲⑳《洋务运动》(六),第141—149、153—154页。
㉑《清实录》(53),第815页。
㉒㉓㉔㉗《洋务运动》(六),第291、270、263、270页。
㉕《清实录》(55),第651页。
㉖顾廷龙:《李鸿章全集》(二),第182页,上海人民出版社1986年版。
㉘《中国海关与中日战争》,第162页。
㉙㉚《清实录》(B56),第777、761页。
㉛《中日战争》(4),第65、79页。
㉜《中日战争》(4),第558页。恭庆两邸指奕䜣、奕劻,徐小云指徐用仪,张樵野指张荫桓,荣、长分别指荣禄、长麟。
㉝见拙作《甲午赔款借款》,许毅等:《清代外债史论》,第413—452页,中国财政经济出版社1996年版。
㉞宓汝成:《中国近代铁路史资料》第一册,第200—203页,中华书局1963年版。
㉟《清代外债史资料》(上),第388—390页。
㊱㊲《清代外债史资料》(上),第577—578、582—583页。
㊳㊴㊵《清代外债史资料》(上),第581,623、653—654页。
㊶《清代外债史资料》(上),第690—691页。
㊷《清代外债史资料》(上),第657、693页。
㊸《清代外债史资料》(中),第265页。
㊹㊺《中国近代铁路史资料》,第三册,第1152、924页。
㊻《中国近代铁路史资料》,第三册,第1162—1163页。
㊼㊽《中国近代铁路史资料》,第三册,第1163、1197页。
㊾㊿《清代外债史资料》(下),第264—266、269页。